

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120) (*M. Florent Boudié, rapporteur*)..... 2
- Informations relatives à la commission..... 35

Mercredi  
26 juin 2013  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de  
M. Jean-Paul  
Chanteguet**  
*Président*



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, **sur le rapport de M. Florent Boudié, le projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120).**

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous en venons à l'examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – sachant que trois autres commissions s'en sont saisies pour avis : la Commission des affaires culturelles, la Commission des affaires économiques et la Commission des finances.

Je rappelle que la Commission des lois, compétente au fond, examinera ce texte à partir du 1<sup>er</sup> juillet prochain et que le Gouvernement a demandé son inscription à l'ordre du jour dans la semaine du 15 au 18 juillet.

Nous avons reçu 49 amendements. Aucun n'a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution car ils ont été examinés dans le souci prioritaire de favoriser le débat. Mais cela ne présage pas des décisions qui pourraient être prises pour la séance publique, la recevabilité financière s'appréciant niveau de collectivité par niveau de collectivité, ce qui signifie qu'aucun transfert de compétences n'est recevable.

**M. Florent Boudié, rapporteur pour avis.** Trente ans se sont écoulés depuis le premier acte de décentralisation et, depuis, avec des rythmes et des méthodes différents, tous les gouvernements, de droite comme de gauche, ont participé, à des degrés divers, à l'institutionnalisation des collectivités territoriales dans la République.

Il est en revanche une donnée qui différencie fondamentalement l'acte I de la décentralisation, engagé sous le gouvernement Mauroy au début des années quatre-vingt, de toutes les étapes qui ont pu lui succéder.

Les lois dites Defferre comportaient en effet un double mouvement.

Sur le plan institutionnel, le législateur des années quatre-vingt a procédé à un transfert massif de compétences au profit des collectivités territoriales. Or la décentralisation se caractérise avant tout par un tel transfert. L'acte I a en outre consacré l'autonomie des départements vis-à-vis de l'État et institutionnalisé les régions, qui n'étaient jusque-là que des établissements publics incarnant des territoires de projet.

Mais, sur le plan politique, cet acte I fut surtout pensé comme une modalité politique, au sens noble du terme, d'un profond processus de réforme de l'État, visant à constituer des contre-pouvoirs face à l'hégémonie étatique – qui s'incarnait dans la tutelle administrative de l'État sur les exécutifs locaux – et à adapter les services publics locaux aux besoins de chaque territoire et de chaque population.

Or l'esprit même de la décentralisation n'a cessé, depuis trente ans, de connaître des inflexions.

L'acte II des années 2000 a certes poursuivi les transferts de compétences, tout en accordant aux collectivités territoriales des prérogatives nouvelles. Il a ainsi favorisé l'émergence d'un véritable « droit constitutionnel local » et offert aux collectivités la reconnaissance et la protection constitutionnelles de plusieurs grands principes – lesquels,

d'ailleurs, n'ont pas tous été appliqués à la hauteur des espérances qu'ils avaient suscitées, comme, par exemple, le principe de l'autonomie financière.

Mais l'acte II s'est également traduit par une première inflexion de l'esprit de la décentralisation en se consacrant principalement à une régulation des principes juridiques de celle-ci, sans redistribution majeure de l'équilibre des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales, ni entre ces dernières.

Les transferts de compétences sont apparus davantage comme une volonté pragmatique d'externalisation de compétences étatiques vers la sphère territoriale que comme l'attribution aux collectivités de nouvelles politiques publiques structurantes pour les territoires.

De son côté, la réforme engagée en 2010 par les lois du 16 février – organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux – et celle du 16 décembre – de réforme des collectivités territoriales – a procédé à une rénovation institutionnelle de la carte politique, en révisant le périmètre des intercommunalités à fiscalité propre – ce qui était nécessaire. Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), près de 500 regroupements d'intercommunalités ont été engagés depuis ces deux dernières années, dont certains sont encore en cours.

Après les lois Defferre, le législateur a donc essentiellement conçu l'acte même de décentraliser comme un processus d'aménagement technique des compétences locales, un mécanisme de régulation juridique du socle posé au début des années 1980. L'esprit de la décentralisation s'est, d'une certaine façon, étioilé.

Celle-ci est même peu à peu devenue un objet de nouvelles polémiques. Trois critiques ont été formulées.

D'abord, une critique financière : la réforme de 2010 n'a pas purgé le débat sur les accusations de surcoûts. Et la crise financière a même, de façon accrue, posé la question des risques financiers à l'échelle locale, notamment des emprunts toxiques.

Deuxièmement, une critique institutionnelle avec la demande, justifiée, d'une répartition des compétences plus lisible et la revendication de transferts de compétences plus conformes à l'esprit du principe de subsidiarité.

Enfin, une critique en termes de justice, avec la demande, également justifiée, de transferts de compétences accompagnés de financements plus équitables de l'État, garantis, contractualisés, assortis d'une péréquation et d'une solidarité plus importantes entre les territoires, associant davantage les collectivités aux décisions ou aux normes les concernant.

Or ni le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale proposé par le Gouvernement, ni sa version adoptée par le Sénat n'ont d'ailleurs la prétention de constituer un nouveau grand soir de la décentralisation. Ils n'ont pas non plus l'ambition d'imposer une vision dogmatique des collectivités territoriales.

Il s'agit de proposer un saut qualitatif – en trois temps, puisque trois projets de loi seront successivement examinés d'ici à 2015 –, consistant à redistribuer, à réguler et à aménager en interne les pouvoirs entre les collectivités territoriales.

Tel est l'objet de la conférence territoriale de l'action publique et de la notion de chef de file définie à l'article 3 du texte, dont notre commission est saisie.

Il en est de même de la montée en puissance des fonctions métropolitaines, qui font l'objet du titre II. Ces fonctions doivent être affirmées, avec une certaine urgence, car elles sont en concurrence à l'échelle européenne et internationale, qu'il s'agisse des collectivités à statut particulier pour certaines zones géographiques – je pense à Lyon ou Marseille – ou des métropoles de droit commun qui maillent le territoire national.

S'agissant de la région Île-de-France, j'observe qu'elle ne fait l'objet d'aucun des 49 amendements déposés. J'y vois une preuve de sagesse. Le texte adopté par le Sénat a lessivé les propositions faites par le Gouvernement et les discussions se poursuivent.

Je me contenterai de faire deux observations, en attendant le débat qui aura lieu au sein de la Commission des lois.

D'abord, le Parlement ne peut se payer le luxe d'achever le débat sur ce premier texte sans affirmer une ambition métropolitaine forte pour cette région. Ce serait une erreur à la fois stratégique et historique.

Deuxièmement, les renoncements affichés au Sénat ont eu le mérite de provoquer une forme d'électrochoc salutaire : chacun a désormais pris conscience que le syndrome de la feuille blanche n'est pas acceptable pour la région-capitale.

Enfin, je rappelle que le texte que nous allons examiner s'intitule « projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ». Or nous avons été nombreux à souligner que la reconnaissance des fonctions métropolitaines exercées sur le territoire national ne saurait aller sans imaginer l'avenir des territoires ruraux. Non pas qu'il faille opposer l'urbain et le rural : cette opposition m'a toujours paru stérile. Mais le territoire de la République n'est solide que lorsqu'il marche sur ses deux pieds.

La logique polycentrique doit s'imposer. Non par principe, par conservatisme ou par une sorte de dérive défensive qui voudrait que l'on retienne le temps en évitant les grandes évolutions – qui font émerger des fonctions métropolitaines aux dimensions européennes. Mais le chapelet de villes moyennes, de territoires périurbains et de territoires ruraux fait partie des structures fondamentales et des dynamiques qui structurent le territoire national. Et rien ne serait pire que de ne pas offrir à ces dynamiques des outils à la dimension des initiatives qu'elles soutiennent et qu'elles devront continuer à soutenir à l'avenir.

C'est la raison pour laquelle je vous proposerai un amendement visant à créer des « pôles de développement et d'équilibre des territoires » – la brèche avait d'ailleurs été ouverte par le Sénat –, sans seuil de population, pour n'exclure personne. Et ce, sans qu'il soit question de créer une strate supplémentaire, puisqu'il s'agit d'inviter en particulier les petites et les moyennes intercommunalités à se fédérer pour accroître l'efficacité publique, dégager des solutions de mutualisation de services et identifier des périmètres de coopération aussi pertinents que possibles. Il ne s'agit donc pas de s'engager, à court terme tout au moins, dans un nouveau processus de rationalisation tous azimuts de la carte intercommunale, le dernier étant à peine achevé.

L'objectif est simple : donner à la dynamique des territoires des possibilités de s'affirmer, tout comme le projet de loi offre aux fonctions métropolitaines des outils pour se

développer. C'est donc à l'écriture d'un nouveau titre III de ce projet que je vous inviterai dans le fil de nos débats. Encore une fois, le territoire de la République ne peut fonctionner qu'en s'appuyant sur ses deux pieds que sont les grandes métropoles d'un côté et les territoires de l'autre – lesquels structurent nos bassins de vie et forment un tissu, rural notamment, dont il faut sans cesse veiller à resserrer les liens.

**M. Philippe Plisson.** J'approuve l'amendement évoqué par le rapporteur, qui offre également des perspectives pour le monde rural. Mais je regrette que l'on soit obligé de prendre tant de précautions pour arriver à ce qui est nécessaire : de grandes intercommunalités de territoires qui puissent soutenir des projets et avoir une action de métropolisation dans ce dernier, lequel doit s'organiser. J'aurais préféré qu'on aille plus vite en la matière.

**M. Jacques Kossowski.** Alors que la situation budgétaire difficile de notre pays appellerait une rationalisation de notre organisation territoriale, ce texte alourdit un peu plus le millefeuille administratif, qui est une spécialité bien française. Au lieu de simplifier le système, il ajoute une strate supplémentaire avec les métropoles.

Cela implique aussi des dépenses supplémentaires en termes de fonctionnement et la multiplication des acteurs risque de rendre ingérable la gouvernance de cette nouvelle entité et impossible la définition d'une mission stratégique globale. Complexité ne rime pas automatiquement avec efficacité !

En outre, le citoyen ne va plus rien comprendre à cet empilement de structures.

Autre grief : la séparation des volets transports et logement. Quelle logique sous-tend cette césure entre les deux ? Aucune, selon moi ! Il est prévu en effet que la région garde sa compétence en matière de transports alors que le logement serait confié à la métropole de Paris. Or, en tant qu'élu de La Défense, j'ai pu constater l'absurdité technocratique consistant à construire des logements et des bureaux sans envisager conjointement un schéma de transport cohérent permettant aux salariés et aux habitants de se déplacer dans de bonnes conditions.

Le Grand Paris Express décidé par le précédent gouvernement tente de rattraper ce retard, mais je ne voudrais pas que nous commettions les mêmes erreurs dans la préparation des futurs projets. Je souhaite donc que les volets transports et logement soient regroupés sous une même autorité.

Enfin, il serait plus judicieux d'appeler la métropole de Paris « métropole du Grand Paris ». Sans aborder la difficile question de la péréquation et du financement – que le Gouvernement traitera lors du prochain projet de loi de finances –, il y a un manque de cohérence dans la méthode : les paramètres financiers devraient être étudiés en concordance avec la définition de la métropole parisienne.

**M. Bertrand Pancher.** Nous déplorons vivement le morcellement des textes qui nous sont présentés, qu'il s'agisse de la décentralisation ou de l'environnement, ainsi que l'absence de lien avec le grand débat national sur la transition énergétique.

Si nous saluons les avancées constituées par les conférences territoriales de l'action publique, qui permettront de déroger au schéma unique d'organisation des compétences et instaurent un degré de souplesse nécessaire, il est regrettable, pour la qualité de la réflexion, que cette possibilité de différenciation dans l'attribution et l'exercice des compétences soit

débatte avant même d'avoir défini précisément le socle commun de structuration et de répartition des attributions territoriales. De ce point de vue, on peut regretter l'enchaînement désordonné des trois projets de loi de décentralisation et le report probable du débat sur la répartition des compétences, énergétiques notamment.

Par ailleurs, il est important d'articuler les projets de loi constitutifs de l'acte III de la décentralisation avec le débat national sur la transition énergétique (DNTE), qui fera l'objet d'un projet de loi discuté vraisemblablement au début de l'année prochaine. De deux choses l'une : soit le sujet de la décentralisation énergétique est traité dans le cadre de l'acte III, soit dans celui du DNTE. Les demi-mesures concernant l'énergie qui figurent actuellement dans les projets de loi présentés par Mme Marylise Lebranchu doivent absolument laisser la place à un véritable renforcement des politiques énergétiques territoriales, telles que présentées dans la position partagée par la plupart des grandes associations de collectivités.

Le présent projet de loi prévoit d'intégrer, au sein des compétences obligatoires élargies des futures métropoles, la concession de distribution publique d'électricité. Or si cette disposition tend à affirmer la capacité des métropoles à prendre véritablement en main leur avenir énergétique, elle pose en même temps la question de leurs relations avec les syndicats départementaux d'énergie existants. Nous devons inclure la distribution de gaz et les réseaux de chaleur dans le périmètre des compétences métropolitaines obligatoires. Plusieurs amendements seront présentés en ce sens.

Concernant la gestion des déchets, la perspective de la régionalisation forcée de l'ensemble de la planification « déchets » semble aujourd'hui s'éloigner durablement, ce qui n'est pas une mauvaise chose. En tout état de cause, une région et les départements qui la composent ont la possibilité de s'entendre, dans le cadre des conférences territoriales, pour organiser cette planification.

Enfin, le grand absent de l'ensemble de ces textes est la participation de nos concitoyens. Nous déposerons donc des amendements pour renforcer celle-ci et le poids des conseils de développement. Nous avons de grands progrès à faire dans ce domaine, notamment par rapport aux autres démocraties qui nous entourent.

**M. Yves Albarello.** Mon propos se limitera à la métropole parisienne.

Ce texte est censé défendre les communes. Or il prévoit le regroupement de 412 communes de l'unité urbaine de Paris, qui comporte près de 10 millions d'habitants et dispose de larges compétences en matière de logement, de transport, d'hébergement d'urgence ou de cadre de vie.

La métropole serait dirigée par un conseil métropolitain composé du maire de Paris et des représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – d'ici le 31 décembre 2015, toutes les communes de petite couronne seraient regroupées dans des EPCI d'au moins 200 000 habitants. Chaque représentant d'EPCI aurait une voix et Paris disposerait de onze voix. Une conférence métropolitaine harmoniserait les politiques entre la métropole et le reste de la région, et regrouperait le conseil métropolitain, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux.

Ce projet donnerait naissance à un monstre bureaucratique. Il créerait une nouvelle strate dans le millefeuille administratif avec, à terme, des structures lourdes, un

fonctionnement pléthorique et des moyens financiers que nous ne sommes pas actuellement en mesure d'assumer. Il conduirait à mettre à mort l'autonomie communale à l'intérieur du pôle métropolitain, et, en réalité, à moyen terme, à la disparition des départements de la petite couronne.

Il placerait dans une situation intenable les départements de la grande couronne, notamment le nord du Val-d'Oise, l'est de la Seine-et-Marne, le sud de l'Essonne et l'ouest des Yvelines – en dehors du pôle. Il créerait des départements à deux vitesses, avec des politiques dans le pôle et d'autres, différentes, hors du pôle.

De fait, quels investissements structurels et quel avenir seraient réservés aux deux millions d'habitants de la région Île-de-France situés hors du pôle ? Deviendraient-ils des citoyens de deuxième rang ou de seconde zone ?

Dès lors, y aurait-il encore une légitimité à avoir une région Île-de-France ? Il faudrait poser la question au président du conseil régional, M. Jean-Paul Huchon... (*Exclamations*)

La création d'une métropole regroupant entre 85 % et 90 % de la population de la région constituerait en réalité un contre-pouvoir par rapport à celle-ci, conduisant à un affrontement entre les deux. Alors que la région conserverait la compétence sur les transports – qu'elle a déjà beaucoup de mal à l'assumer, sachant qu'il a fallu les arbitrages récents du Premier ministre concernant le Grand Paris Express pour mettre en place un plan de mobilisation dans ce domaine –, le logement relèverait de la métropole, qui construirait des centres où s'installeraient de nouvelles populations sans forcément d'infrastructures de transport.

On annonce 15 millions d'habitants en 2030 ou 2035 : où les mettrons-nous ? Au centre de la métropole ? Bien sûr que non !

**M. Alexis Bachelay.** On les mettra chez vous ! (*Sourires*)

**M. Yves Albarello.** Restez calme, monsieur Bachelay !

On a créé une région ou trop petite, ou trop grande : trop petite parce qu'elle représente seulement 2 % du territoire national ; trop grande car elle regroupe 12 millions d'habitants ! Et comme on n'arrive pas à y remédier, on invente systématiquement des mesures et des structures nouvelles qui en réalité ne changent rien à l'efficacité des politiques et rendent de plus en plus complexe la décision.

En outre, on veut conserver les communes de l'unité urbaine alors même qu'elles seront dessaisies de l'essentiel de leur pouvoir. Les départements, en tout cas ceux de la proche couronne, seront en partie privés de leur compétence en matière de logement et d'autres compétences seront transférées vers les EPCI ou la métropole. Quant aux départements de la grande couronne, ils auront une gestion partagée entre l'intérieur et l'extérieur de la métropole !

On va forcer la petite couronne à aller vers l'intercommunalité à marche forcée et, pour tous ceux qui sont déjà dans cette situation – ce qui est le cas en grande couronne –, on va leur dire qu'il faut recommencer parce que ce qu'ils ont fait est trop petit !

De plus, ne sont pas pris en compte les efforts qui ont été réalisés en matière d'intercommunalité par les communes de la petite couronne.

De même, il n'y a pas de réflexion sur l'expansion urbaine future de cette région. Si nous sommes 13 millions en 2020 et peut-être 14 ou 15 millions en 2030 ou 2040, où en serons-nous de cette expansion ?

Faut-il créer des structures nouvelles et imposer aux communes de la région des EPCI qui seraient finalement directement dans la métropole ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Veuillez conclure.

**M. Yves Albarello.** Je conclus. Ce texte ne correspond ni aux attentes des habitants, ni à celles des élus, alors qu'il y a en Île-de-France beaucoup de problèmes de logement, de transport, de précarité et d'inégalité entre les territoires.

Nous refusons l'instauration d'un contre-pouvoir par rapport à la région. Nous souhaitons au contraire redéfinir les compétences, les moyens, les éléments permettant de remédier aux inégalités. Le lien entre les départements et les communes doit se faire dans le cadre de la région : l'Île-de-France a besoin de liberté et de souffle, pas de structure supplémentaire ! (*Approbatons sur les bancs UMP*)

**M. Denis Baupin.** Le groupe écologiste aborde ce texte avec beaucoup d'intérêt, car nous sommes des décentralisateurs convaincus.

Nos interventions porteront d'abord sur la simplification. On ajoute en effet de nouvelles strates à un millefeuille déjà complexe, alors qu'il aurait fallu l'alléger. Nous sommes ainsi favorables depuis toujours à la suppression progressive des départements et voulons renforcer le binôme entre métropoles-intercommunalités et régions.

Deuxièmement, nous souhaitons renforcer la légitimité démocratique des instances qui seront créées – laquelle est essentielle en raison du décalage entre les élus et la population. Nous sommes à cet égard inquiets au sujet de la conception des métropoles, leur conseil ayant une fonction à la fois exécutive et délibérative. En outre, du fait de l'absence de proportionnelle dans les désignations, on risque de renforcer le fait majoritaire et de ne pas offrir suffisamment de contre-pouvoirs.

Troisièmement, ce texte présente des risques d'inégalités territoriales entre les métropoles et le reste des régions – qui doivent être confortées.

S'agissant de l'Île-de-France, si je ne partage pas la vision apocalyptique présentée par notre collègue Albarello, je pense que le *statu quo* n'est pas tenable. Nous avons des inquiétudes sur le périmètre retenu et le fait qu'il y ait au sein de la région une structure regroupant environ 90 % de la population. Cela me paraît difficile à organiser.

Enfin, nous défendrons des amendements pour faire avancer la décentralisation en matière d'énergie – le débat sur la transition énergétique ayant mis en évidence un besoin d'évolution de la gouvernance dans ce domaine –, ainsi que pour les politiques de mobilité, où l'on peut aller plus loin.

**M. Alain Calmette.** L'exercice de clarification des compétences n'est pas facile, chaque échelon ayant la conviction qu'il est le mieux placé pour les exercer.

Un clivage fort traverse l'ensemble des groupes politique sur le choix entre un axe communes-départements et un axe intercommunalités-régions – qui a ma faveur. Or ce texte ne tranche pas cette question : il renforce le principe de la clause de compétence générale, néanmoins atténué par un certain nombre de dispositifs, dont celui de chef de file et la conférence territoriale – dans laquelle les élus pourront organiser la mise en place de ce dernier et les autres compétences qu'il ne couvre pas, telles que la culture ou le sport.

Le projet porte essentiellement sur les métropoles : je suis donc heureux qu'on puisse l'équilibrer par voie d'amendements par des dispositions sur les autres territoires, à savoir, d'une part, ceux influencés par des villes moyennes ou grandes et, d'autre part, les zones rurales pouvant s'organiser avec des bourgs. L'amendement du rapporteur sur les pôles de développement et d'équilibre des territoires constitue à cet égard une avancée, non seulement pour l'équilibre entre les métropoles et le reste du pays, mais aussi pour l'organisation des territoires ruraux. Il permet la nécessaire rationalisation de l'intercommunalité.

**M. Jacques Krabal.** Si ce texte manque d'une vision d'ensemble, il est vrai que la clarification des compétences n'est pas aisée.

Cela dit, il permet d'envisager des solidarités de proximité. Nous sommes très attentifs notamment à la création des pôles ruraux d'aménagement et de coopération à l'échelle infra-départementale et infra-régionale. Notre pays n'est pas rural ou urbain : la prise en compte des espaces intermédiaires va donc dans le bon sens ; elle peut s'appuyer sur les pays. Mais comment faire vivre la solidarité financière entre nos territoires, qui est une condition pour permettre à tous l'accès aux services publics ?

Si nous sommes donc favorables à ce texte, il faudra éclaircir certaines zones d'ombre.

**M. Alexis Bachelay.** L'objet de ce texte est de parachever un processus de métropolisation à l'œuvre depuis la loi Chevènement de 1999, qui avait laissé à l'écart les trois principales villes que sont Paris, Lyon et Marseille. Si ces deux dernières ont trouvé un chemin en vue de la mise en place de leur métropole, Paris a eu plus de mal.

Je rappelle à M. Yves Albarello qu'après l'examen au Sénat, les articles 10, 11, 12 et 13 qu'il a vilipendés ont été supprimés. La métropole de Paris telle qu'elle avait été conçue initialement n'existe plus ! (*Exclamations*)

Il semblerait que l'opposition ne veuille pas d'une telle métropole : il faudra l'expliquer aux 500 000 demandeurs de logement de la région qui pensent que le fonctionnement des institutions peut être amélioré !

De plus, en écoutant M. Jacques Kossowski, je note des contradictions : il fustige le millefeuille administratif et, au même moment, lui, ou certains de ses collègues, disent qu'il ne faut toucher à rien ! (*Exclamations sur les bancs UMP*)

Il convient de se départir des postures politiques pour s'attaquer aux problèmes de nos concitoyens de la région francilienne. Si nous créons une métropole, c'est pour y apporter des solutions nouvelles, que ce soit en matière de logement, d'énergie ou de gestion de l'eau ou des réseaux.

Nous avons fait preuve de sagesse en ne déposant pas d'amendements qui aujourd'hui, dans l'état du débat, n'auraient pas eu de sens, mais nous travaillons à cette question, et je ne désespère pas que nous puissions ainsi donner naissance à cette métropole.

**Mme Sophie Rohfritsch.** Alors que les « sous-métropoles » ne sont pas visées par des dispositifs spécifiques, je déplore, s'agissant de Strasbourg – même si je trouve utile d'affirmer son statut de capitale européenne –, que le sort des communes membres de la métropole ne soit pas réglé : aucun dialogue n'a été engagé avec elles pour savoir comment elles seront représentées au sein du conseil métropolitain, quelles seront leur place et la répartition des compétences, ou comment s'organisera le projet commun sous-tendant la création de cette nouvelle structure. Ces questions restent en suspens : on ouvre donc une boîte de Pandore en mettant à mal des dispositifs qui fonctionnent bien. Nous avons ainsi, sur une partie de l'agglomération, un syndicat des eaux qui fonctionne très bien et pourrait s'inquiéter de voir disparaître de ses membres un certain nombre de communes dont il a la charge.

En outre, ce texte rajoute une complexité supplémentaire.

**M. Jean-Louis Bricout.** Il faut porter attention aux effets pervers que peut entraîner la création des métropoles par rapport aux petites villes. Comme l'indique la résolution finale des seizièmes assises des petites villes, celles-ci permettent de faire la jonction entre une France hyper-urbanisée et une France profondément rurale, condamnée à la désertification progressive. Cette importance des villes bourg-centre a également été rappelée dans le récent rapport d'Éloi Laurent.

Or, si les métropoles permettent incontestablement de développer l'attractivité d'une région ou même d'un bassin de vie – aussi bien en termes de pôles d'innovation que de création d'emplois ou de richesses –, il ne faut pas qu'elles siphonnent le territoire adjacent, le vidant de ses savoir-faire, mais au contraire qu'elles l'irriguent et contribuent à son développement. C'est un impératif pour éviter d'accentuer la fracture territoriale qui se fait déjà sentir dans notre pays.

Je salue à cet égard l'amendement proposé par le rapporteur, qui va dans le bon sens, même si je regrette nos difficultés à déterminer un périmètre unique pertinent d'exercice des compétences, à la fois suffisamment étroit pour être au plus près du citoyen et assez large pour être efficace.

**M. François-Michel Lambert.** La nécessaire cohérence de la stratégie territoriale justifie la mise en place de structures telles que les métropoles, dont chacune a sa particularité.

S'agissant de celle d'Aix-Marseille-Provence, il convient de définir une nouvelle gouvernance. Il s'agit en l'occurrence davantage d'une « métropole » – s'inscrivant dans une vision de réseaux multipolaires –, dans laquelle il faudra préserver les identités locales et qu'il faudra bien articuler avec la région. La place des citoyens et des territoires doit à cet égard être assurée : les conseils de territoire et de développement sont indispensables, de même que le suffrage universel direct. Or l'absence de ce dernier est une véritable faiblesse.

Comment va s'organiser cette gouvernance ? Quels seront les projets et les ambitions retenus ? Il faut tendre à une transformation du territoire, qui doit permettre à la fois des expérimentations et la mutation de notre modèle de développement vers la transition écologique. Nos amendements vont dans ce sens.

Nous proposerons également un débat public sous l'égide de la CNDP, qui permettra d'incarner le rôle et l'ambition de la métropole que veut la société civile.

**M. Jean-Yves Caullet.** Le dispositif des pôles de développement et d'équilibre des territoires est en effet nécessaire : il ouvre la porte à une rationalisation des intercommunalités, qui pourront être plus stables et mieux conçues. Celles-ci seront demain le lieu de nouvelles solidarités, dans le cadre de relations d'égal à égal entre des métropoles offrant des services mais ayant des besoins à leur périphérie et une zone rurale organisée, qui peut aussi proposer des services tout en ayant également des besoins vis-à-vis de la métropole voisine. Il est important de faire ainsi confiance aux collectivités pour leur donner la faculté de mieux s'organiser.

**M. Jean-Marie Sermier.** Ce texte soulève le problème de la confusion entre le chef de filât et la compétence. La région a par exemple aujourd'hui la compétence de la formation : il n'est donc pas souhaitable, comme le prévoit l'amendement CD 33, de rajouter celle-ci dans ses attributions de chef de file.

S'agissant du pôle rural d'aménagement et de coopération, l'enjeu n'est pas de remettre en cause la taille des EPCI ruraux, mais de leur offrir la capacité de se fédérer pour conduire des projets plus importants. Nous avons de nombreuses petites collectivités intercommunales de bonne taille pour la gestion de leurs projets : or si, demain, on devait les intégrer dans une plus grande collectivité, il faudrait inévitablement recréer des syndicats intercommunaux.

Par ailleurs, si ce pôle rural était mis en place, ne faudrait-il pas, pour éviter la création d'une strate supplémentaire, supprimer la catégorie administrative constituée par le pays ?

**M. Yannick Favennec.** L'Acte III de la décentralisation tient moins de la vraie réforme que des ajustements. Il n'apporte pas suffisamment de réponses sur le plan financier, sur la libre administration et sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Je regrette par exemple que les compétences des départements ne soient pas élargies pour leur permettre de jouer un véritable rôle sur le plan économique. Par ailleurs, le découpage en trois textes pose un problème de lisibilité pour nos concitoyens, et celui-ci fragilise encore davantage la ruralité. Or, comme l'a dit le rapporteur, la République n'est solide que si elle marche sur deux pieds, urbain et rural. J'observe d'autre part que les compétences des communes sont réduites au strict minimum. Quel rôle pourront-elles jouer en matière d'aménagement rural sans plan local d'urbanisme (PLU) ? Je crains qu'il ne leur reste bientôt plus que la gestion de l'état civil. Enfin, où est le choc de simplification ? J'ai plutôt le sentiment que l'on ajoute des strates au millefeuille administratif.

**M. Philippe Bies.** Je salue le travail du rapporteur, qui nous propose de rétablir un équilibre qui n'existait pas dans le texte initial. Il nous faut mieux prendre en compte les territoires ruraux. La vraie question est celle de l'articulation entre ceux-ci et les territoires métropolitains. Peut-être d'ailleurs faudrait-il modifier la dénomination de « pôles de développement et d'équilibre des territoires » pour faire apparaître plus clairement leur caractère rural.

S'agissant de l'eurométropole de Strasbourg, je me félicite de voir inscrit dans la loi le contrat triennal, particularité strasbourgeoise qui donne souvent lieu à de longs et houleux débats.

**M. Jean-David Ciot.** J'avais déjà des réserves sur la loi du 16 décembre 2010 en ce qui concerne les métropoles, notamment Marseille. Le texte ne change pas grand-chose à cet égard. Il est même plus strict, puisqu'il n'autorise pas les coopérations volontaires, mais seulement une coopération forcée. J'entends dire qu'un consensus a été trouvé sur Marseille et Lyon. Permettez-moi de rappeler que 109 maires – sur les 110 communes concernées – et 6 présidents d'intercommunalité – sur les 7 concernées – sont opposés à cette fusion d'office. Cela ne signifie pas qu'ils refusent la constitution d'un territoire métropolitain compétent en matière de développement économique, de transports, de développement durable et de cohésion sociale. Je défendrai donc un certain nombre d'amendements afin d'éliminer tout ce qui ne serait pas de l'intérêt communautaire sur ces quatre priorités, qui ont été définies par le Premier ministre, de recentrer le projet de métropole Aix-Marseille-Provence sur ces quatre compétences stratégiques, et surtout d'en faire un vrai moteur, sur le plan économique comme en matière de transports.

**M. Guillaume Chevrollier.** Ce projet de loi divise et inquiète, alors qu'il devrait au contraire nous rassembler et nous permettre de simplifier le millefeuille administratif français. Comme souvent depuis le début de la législature, nous travaillons dans la précipitation, sans disposer d'une étude d'impact aboutie. L'état de notre pays impose pourtant des réformes structurelles importantes.

Permettez-moi de me faire le porte-parole de députés lyonnais qui ne sont pas membres de notre commission. Si un consensus existe sur la création d'une collectivité nouvelle, qui permet d'apporter des améliorations techniques et davantage de lisibilité à l'action publique, ils considèrent qu'elle ne donne pas lieu à une métropole de rayonnement européen. Par ailleurs, ces améliorations sont obtenues au prix d'une augmentation de la dépense publique, puisque l'on crée une collectivité nouvelle – et non un EPCI. Les modalités d'élection de ses élus ne sont pas encore connues avec précision. Nos collègues regrettent cette méthode expéditive et l'absence d'étude d'impact sur ce projet.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne puis vous laisser dire que les métropoles constituent une strate supplémentaire, monsieur Jacques Kossowski : ce sont des établissements publics de coopération intercommunale.

Le débat national sur la transition énergétique devrait s'achever dans le courant de l'automne. Il sera alors toujours temps, monsieur Bertrand Pancher, d'articuler ses conclusions avec les deux autres projets de loi – que nous n'aurons pas encore examinés.

Les parlementaires qui souhaitent faire part de leurs positions sur un territoire particulier ont toujours la possibilité de déposer des amendements au-delà des déclarations de principe, monsieur Yves Albarello.

**M. Yves Albarello.** Nous n'avons pas le texte!

**M. le rapporteur pour avis.** Cela ne vous empêchait pas de défendre votre vision des choses. Or vous n'avez pas déposé d'amendements. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'en discuter en aparté.

M. Denis Baupin appelle à un renforcement de la légitimité démocratique des métropoles. Je crois savoir que le débat sur cette question essentielle sera ouvert par la Commission des lois, et qu'il pourrait déboucher sur quelques ajustements.

L'identification du chef de file à l'article 3 constitue en effet un apport important, monsieur Alain Calmette. Elle ne fait d'ailleurs que traduire l'inscription de cette notion dans la Constitution par la majorité précédente. Je vous proposerai tout à l'heure un amendement à ce sujet.

Les propos de M. Alexis Bachelay sur le logement ont semble-t-il suscité quelques critiques. Nous sommes tous d'accord : il y a là une urgence absolue, et le texte adopté par le Sénat a au moins le mérite de nous offrir un outil pour y répondre.

Je ne peux vous laisser parler de sous-métropoles, madame Sophie Rohfritsch. C'est précisément le contraire de ce qui nous est proposé, puisque ces EPCI auront des compétences très étendues. Vous avez déposé un amendement sur un sujet important, sur lequel j'aimerais que nous revenions. Peut-être pourrions-nous le faire dans le cadre de la navette.

M. Jean-Louis Bricout a évoqué les effets pervers de la création des métropoles. Je serai plus modéré. L'enjeu est de trouver l'articulation adéquate entre les fonctions métropolitaines et les fonctions territoriales. C'est d'ailleurs l'un des objectifs de l'amendement que j'ai déposé sur les pôles de développement et d'équilibre des territoires. Je me fais ici le porte-parole de notre collègue Gilles Savary, selon lequel l'un des grands enjeux de la réforme sera de trouver les termes d'une loi villes-campagne. Ce sujet, qui a été évoqué par M. Jean-Yves Caullet, ne pourra être abordé dans le cadre de ce premier texte, mais il est à l'évidence fondamental.

Je suis en revanche réservé – pour des raisons que nous avons déjà évoquées – sur la proposition de M. François-Michel Lambert de lancer un débat public sur les métropoles.

Vous estimez qu'il y a contradiction entre chef de file et compétences, monsieur Jean-Marie Sermier. Il ne faut pas confondre ce qui relève des compétences exclusives, ce qui relève des compétences partagées et ce qui, dans le cadre des compétences partagées, peut donner lieu à la désignation d'un chef de file. La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) tant décriée – notamment au Sénat – aura ici toute son utilité : il s'agira de trouver systématiquement les modalités de différenciation permettant de tenir compte des spécificités locales, et de clarifier l'action publique. Rien n'interdit pour autant de désigner un échelon de coordination de l'exercice des compétences. C'est d'ailleurs la proposition qui sera faite.

Je ne reviens pas sur la métropole Aix-Marseille-Provence. Cette question aurait pu être abordée ici au travers d'amendements. Or, aucun n'a été déposé.

M. Philippe Bies a justement insisté sur l'articulation entre ruralité et métropole, que je viens d'évoquer, et salué l'inscription du contrat triennal « Strasbourg, capitale européenne » et de la dimension de capitale européenne de Strasbourg dans la loi. Il nous proposera d'ailleurs un amendement visant à apporter des précisions à cet égard.



*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Je rappelle que la saisine de la commission porte, au titre I<sup>er</sup>, sur l'article 3, et sur l'ensemble du titre II consacré à l'affirmation des métropoles.

## TITRE I<sup>ER</sup>

# CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET COORDINATION DES ACTEURS

## CHAPITRE II

### LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES CHEFS DE FILE, LA CONFÉRENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE ET LE PACTE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

#### Section 1

#### Les collectivités territoriales chefs de file

#### **Article 3 :** *Désignation des collectivités chefs de file pour certaines compétences*

*La Commission examine l'amendement CD 33 du rapporteur pour avis et le sous-amendement CD 48 de M. Philippe Plisson.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à ajouter aux compétences partagées entre plusieurs collectivités pour lesquelles la région doit jouer le rôle de chef de file les compétences relatives à l'orientation, à la formation et à l'accompagnement vers l'emploi, ainsi qu'à l'organisation des modes de transport, à leur complémentarité, et surtout à l'intermodalité. Le défaut de pilotage sur les questions d'orientation, de formation et d'accompagnement vers l'emploi et la multiplication des acteurs dans ce domaine appelle sans aucun doute – dans un souci d'efficacité de l'action publique – la désignation d'une autorité de coordination.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il paraît difficile de demander à la région d'être chef de file pour les compétences relatives à la formation alors que la loi du 13 août 2004 a expressément prévu que celle-ci était une compétence de la région. Cette dernière est en effet nécessairement le chef de file en la matière. Encore une fois, il y a confusion entre les compétences exercées par les collectivités et la notion de chef de file. La désignation de celui-ci n'est nécessaire que lorsque plusieurs collectivités sont compétentes dans un domaine.

**M. le rapporteur pour avis.** La notion de chef de file répond à une nécessité de coordination. Il s'agit de coordonner trois « morceaux » de politique publique – l'orientation, la formation et la politique de l'emploi – aujourd'hui dispersés, et de créer un bloc de compétences – sur lequel la région sera chef de file – permettant d'articuler ces pans de politique publique.

**M. Julien Aubert.** Que la région puisse être chef de file pour les compétences relatives à l'orientation et à la formation, cela se conçoit. Mais elle n'est sans doute pas la mieux placée pour l'être sur l'accompagnement vers l'emploi – et ce pour des raisons de proximité. Quelle dynamique pourra-t-elle mettre en œuvre dans ce domaine ?

**M. le rapporteur pour avis.** La politique de l'emploi relève de l'État, avec Pôle emploi. Mais il existe aussi des outils d'accompagnement dans l'emploi – structures d'insertion, associations, missions locales, plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) – qui tendent à s'empiler. Bien entendu, l'échelle de proximité existe – je pense par exemple

aux antennes locales de Pôle emploi. La mission du chef de file consiste à articuler les modalités de l'action commune, non à exercer directement toutes les compétences dans le domaine concerné.

**M. Denis Baupin.** Je me félicite que cet amendement introduise l'intermodalité dans le texte. C'est un élément très important, encore insuffisamment pris en compte dans les politiques de mobilité.

**M. Bertrand Pancher.** Il est en effet de bon sens de réaffirmer le rôle de chef de file des régions pour l'exercice des compétences relatives à l'organisation des modes de transport, à leur complémentarité et à l'intermodalité. Néanmoins, il faudra bien trancher le problème de l'empilement des compétences en matière de transports. La situation confine parfois à l'incompréhensible, communautés urbaines ou d'agglomération, départements et régions ayant tous une compétence dans ce domaine. La concurrence entre les différents modes de transports se traduit par des baisses tarifaires – jusqu'à la quasi-gratuité – et des dépenses publiques considérables. À l'heure où nous peinons à assumer de véritables politiques de transports, mieux vaudrait s'engager vers des transferts complets de compétences que se contenter d'un chef de file – même s'il est souhaitable d'affirmer cette notion au niveau régional.

**M. Jacques Alain Bénisti.** L'article 3 prévoit que la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire. Après avoir entendu l'intervention de M. Alexis Bachelay sur le logement, je dois dire que nous serons un certain nombre d'élus – et pas seulement à droite – à refuser de donner un blanc-seing en matière d'aménagement du territoire à la région Île-de-France s'il s'agit de sur-densifier la petite couronne et de vouer à une urbanisation à outrance le seul potentiel foncier qui subsiste.

La région est déjà polluée par le trafic routier et aérien – un rapport vient tout juste de faire état d'une pollution intense en région parisienne. Je ne suis donc pas d'accord pour laisser la main à la région pour organiser une sur-densification des logements dans ma ville ! En revanche, nous sommes favorables à un aménagement du territoire qui permette d'envisager un rééquilibrage entre l'est et l'ouest franciliens. En ce qui concerne l'intermodalité des transports, le Grand Paris est l'exemple même d'une vraie proposition d'action, pour une métropole organisant son transport autour de la capitale et reliant les différents départements autour de celle-ci.

**M. Édouard Philippe.** Permettez-moi de revenir sur le rôle de chef de file de la région en matière d'orientation, de formation et d'accompagnement vers l'emploi. Le texte maintient le principe du refus de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; dont acte. L'article 3 prévoit que la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice d'un certain nombre de compétences. Que se passe-t-il lorsque, dans un bassin d'emploi ou une agglomération, quelques collectivités territoriales et des établissements publics – EPCI ou autres – décident, comme cela est fréquent, de mettre en œuvre une opération ou une politique spécifique sans la région ? Le texte permet-il d'organiser l'action commune sans elle ? Peut-on sortir des champs définis par le chef de file ? Il est important de répondre à ces questions, auxquelles les élus locaux vont être confrontés tous les jours.

**M. Yves Albarello.** Je vous poserai la même question que M. Jean-Marie Sermier, mais pour les transports. Dans le cas de la région Île-de-France, l'autorité organisatrice de transports (AOT) est le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), dont les compétences sont étendues à la Société du Grand Paris (SGP) par l'article 17 afin de permettre une meilleure coordination des transports. Dans ces conditions, pourquoi viser de nouveau les transports à l'article 3 ?

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne suis pas l'auteur de la disposition de l'article 3 que vous incriminez, monsieur Bénisti – qui charge la région d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire. Il ne s'agit au demeurant que de confirmer une compétence qui est exercée depuis longtemps à l'échelle régionale, à travers des schémas régionaux non prescriptifs.

Par définition, le chef de file ne peut intervenir que dans le cadre des compétences partagées, où une coordination est nécessaire. En contrepoint du rétablissement de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, la version initiale du Gouvernement avait introduit deux outils de régulation : le chef de file et la rationalisation des financements croisés. Concrètement, les schémas ne sont pas prescriptifs, mais lorsque leurs orientations ne sont pas respectées au sein d'un pacte de gouvernance territoriale, le bénéfice des financements croisés n'est plus possible à certains échelons de collectivités.

Une disposition du texte réaffirme en effet le principe de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, monsieur Edouard Philippe, mais je vous proposerai tout à l'heure de la supprimer. En effet, ce principe figure à l'article 72 de la Constitution. Point n'est donc besoin de le réaffirmer dans ce texte, sauf à vider de son sens la hiérarchie des normes.

J'en viens à l'Île-de-France, monsieur Yves Albarello. En l'état actuel des choses, le STIF, établissement public, signe des conventions avec la région. Le fait que celle-ci soit chef de file ne remet pas cette articulation en cause. La CTAP permettra de trouver au cas par cas les modalités d'articulation des compétences des différentes collectivités, quel que soit le chef de file. Il s'agit d'inviter les territoires à organiser leur clarification en fonction de leurs spécificités. C'est une différence de taille avec la réforme du 16 décembre 2010, qui avait un caractère beaucoup plus impératif.

**M. Philippe Plisson.** L'amendement prévoit que la région est collectivité chef de file pour l'exercice des compétences relatives à la transition énergétique. Cette notion n'ayant pas d'existence juridique, mon sous-amendement CD 48 propose de viser plutôt les compétences relatives « à l'énergie et au climat ».

**M. Denis Baupin.** La transition énergétique fait aujourd'hui l'objet d'un débat. La notion est désormais connue de nos concitoyens. En outre, elle reflète la volonté d'évolution qui est la nôtre. Je suggère donc de conserver les trois termes. Il serait dommage de supprimer toute référence à la transition énergétique.

**M. Julien Aubert.** Mieux vaudrait parler d'énergies renouvelables. Le débat sur la transition énergétique n'est pas clos : n'anticipons pas sur ses conclusions. En revanche, nous savons que les régions peuvent avoir une véritable action dans ce domaine. Ma proposition permettrait de leur ménager une marge de manœuvre sans préjuger des conclusions de ce débat.

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai cosigné le sous-amendement. La notion de transition énergétique est aujourd'hui dépourvue de toute valeur juridique. Elle devra faire l'objet de précisions à l'issue du débat national en cours. Il semble donc prématuré de l'intégrer dans le texte, qui doit être normatif. Quant à la référence aux énergies renouvelables, elle est trop vague, d'autant qu'il nous faut assurer une cohérence d'ensemble sur la distribution et la production énergétiques.

*La Commission adopte le sous-amendement CD 48, puis l'amendement CD 33 ainsi sous-amendé.*

*En conséquence, l'amendement CD 3 de M. Philippe Plisson tombe.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD 12 de M. Bertrand Pancher et CD 39 de M. Denis Baupin.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Ces amendements sont quasi-identiques.

**M. Bertrand Pancher.** Il serait utile que le département soit également chef de file pour l'exercice des compétences relatives à la lutte contre la précarité énergétique. Les départements coordonnent leurs actions dans le cadre du volet énergie du Fonds de solidarité logement (FSL) ; ils ont souvent la main sur les offices HLM ; ils soutiennent les initiatives des communes. Cet amendement vise donc à affirmer le rôle des conseils généraux dans ce domaine, en créant un véritable service public.

**M. Denis Baupin.** Notre amendement a le même objet. La question de la précarité énergétique se fait aujourd'hui de plus en plus pressante. Les compétences relatives à l'action sociale étant confiées aux départements, il semble logique que la lutte contre la précarité énergétique soit également coordonnée à ce niveau.

**M. le rapporteur pour avis.** Je comprends et partage l'esprit de ces amendements. Leur objet est néanmoins trop précis par rapport à celui de l'article 3, qui porte sur la désignation des collectivités chefs de file et l'articulation des compétences qui seront discutées dans les textes suivants. Du débat sur la transition énergétique découleront en outre des précisions sur les collectivités au niveau desquelles devront s'exercer les compétences concernant par exemple la précarité énergétique. Bref, nous anticipons là sur un débat qui n'est pas clos. Cette question pourra être traitée, dans le cadre des prochains textes. Avis défavorable.

**M. Denis Baupin.** L'argument selon lequel le débat sur la transition énergétique n'est pas achevé ne me semble pas pertinent. Les parlementaires sont en effet représentés au sein d'un des collèges du Conseil national du débat. J'en fais partie, aux côtés du président Jean-Paul Chanteguet et de Bertrand Pancher. Il y a des sujets qui font consensus. Il est dommage de ne pas saisir l'opportunité de ce texte pour les acter et avancer. C'est notre rôle de parlementaires. Rappelons que selon un sondage publié il y a quelques jours, 85 % de nos concitoyens considèrent que la transition énergétique est urgente. Les attentes en ce domaine sont donc fortes.

**M. Julien Aubert.** Il semble que la notion de chef de file soit suffisamment gazeuse pour ne pas vraiment permettre de coordonner, mais suffisamment solide pour faire barrage à un amendement...

Je ne rejoins pas l'argumentation du rapporteur, car cet amendement constitue d'abord un signal. Faire du département le chef de file sur la lutte contre la précarité, c'est imposer une forme de subsidiarité. En outre, sa légitimité à intervenir dans ce domaine n'est pas contestable. Mais quoi qu'il en soit, je reste sceptique sur l'utilité de cette notion de chef de file.

En ce qui concerne la transition énergétique, il semble que tout le monde débâte sauf le Parlement. La conception même des collèges n'est pas démocratique. C'est au Parlement de trancher. Or jusqu'à présent, nous sommes exclus du processus.

**M. le rapporteur pour avis.** Les parlementaires sont associés à ce débat, même si vous ne l'êtes pas à titre personnel.

Quant à la notion de chef de file, elle a été constitutionnalisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. L'article 72 de la Constitution dispose désormais que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

Je reviens sur la lutte contre la précarité énergétique. Je comprends l'objectif de ces amendements ; nous sommes d'accord sur le fond. L'article 3 confie la responsabilité de chef de file pour les compétences relatives à l'action sociale et à la cohésion sociale au département, ce qui lui permet d'ores et déjà de traiter le problème de la précarité énergétique. Demain, le texte sur la décentralisation viendra apporter des précisions. Bref, c'est une question de calendrier. Pour l'heure, nous traitons des collectivités chefs de file, et non de la définition des compétences de chacun.

**M. Julien Aubert.** Il est entendu qu'il s'agit de donner une incarnation à cette notion de chef de file. Mais je comprends d'autant moins ce qui nous empêche d'écrire que le département doit être chef de file dans le domaine de la lutte contre la précarité énergétique que nous sommes tous d'accord sur ce point. Vous avez invoqué un problème juridique, puis un problème de calendrier ; j'avoue ne pas comprendre le fond du problème.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Permettez-moi de rappeler que les parlementaires n'avaient pas été associés au Grenelle de l'environnement. Ils le sont aujourd'hui dans le cadre du débat sur la transition énergétique. Certains – Denis Baupin par exemple – ont pris des responsabilités dans les groupes de travail et de réflexion qui ont été mis en place. Il appartiendra bien sûr au Parlement de se prononcer, puisque le Gouvernement présentera un projet de loi à l'issue du débat.

**M. le rapporteur pour avis.** La notion de chef de file correspond à la coordination de l'exercice des compétences. En tant que chef de file, le département a donc la capacité de coordonner l'exercice des compétences dans le domaine de l'action sociale et de la cohésion sociale. On peut penser que la lutte contre la précarité énergétique en fait partie. Il reviendra au troisième texte de préciser ce que recouvrent l'action sociale et la cohésion sociale. Dans le cadre des CTAP, il conviendra de regarder au cas par cas si c'est le département ou telle ou telle agglomération ou intercommunalité qui est en première ligne.

*La Commission adopte successivement les amendements par 17 voix contre 14.*

*Puis elle examine l'amendement CD 30 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le Sénat a inséré à l'article 3 un paragraphe III bis qui dispose qu'une collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre en sa qualité de chef de file. Cette disposition est inutile, puisque cette interdiction de tutelle est déjà inscrite à l'article 72 de la Constitution. Je vous propose donc de la supprimer.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 ainsi modifié, les groupes UMP et UDI votant contre.*

## TITRE II

### L'AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS

#### Article additionnel avant l'article 10

*La Commission est saisie de l'amendement CD 49 de M. Jean-Paul Chanteguet.*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** La décentralisation énergétique est régulièrement évoquée dans le cadre du débat sur la transition énergétique. Elle concerne non seulement la production, mais aussi la distribution. La loi du 8 avril 1946 a nationalisé les réseaux de distribution d'électricité et de gaz, et confié leur gestion en monopole aux opérateurs nationaux EDF et GDF, devenus ERDF et GRDF. Elle a toutefois exclu de cette nationalisation les réseaux possédés par les collectivités locales à cette date. Ces entreprises locales de distribution bénéficient d'une reconnaissance législative de leur spécificité à l'article L. 111-4 du code de l'énergie, mais ce statut n'est ouvert qu'aux organismes constitués avant 1946.

Cet amendement prévoit donc que le Gouvernement remette au Parlement, dans les quatre mois suivant la promulgation de la loi, un rapport sur la possibilité technique et l'opportunité politique d'autoriser toute collectivité locale qui le souhaiterait à constituer une entreprise locale de distribution (ELD) au sens de l'article L. 111-54 du code de l'énergie. Les ELD se sont fédérées au sein d'une association nationale présidée par notre collègue Martial Saddier, que nous avons auditionné il y a peu. Elles sont notamment présentes dans les départements de la Vienne et des Deux-Sèvres. Je crois savoir que M. Denis Baupin défendra également des amendements sur cette question.

**M. Denis Baupin.** Nous avons en effet déposé des amendements qui vont plus loin que celui-ci. Nous le soutiendrons néanmoins, car il constitue déjà une avancée.

**M. Bertrand Pancher.** Nous soutiendrons ce bon amendement. J'exprime simplement le vœu que ce rapport fasse l'objet d'un débat en commission, si possible en présence de la ministre.

**M. Julien Aubert.** Cet amendement mérite en effet d'être soutenu. Je regrette néanmoins qu'il ne fasse pas référence – au-delà de la possibilité technique et de l'opportunité politique – au coût financier. Je me méfie d'autant plus de la multiplication des structures parapubliques que des annonces ont déjà été faites sur ce thème dans mon département.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis favorable à l'amendement.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Compte tenu de la remarque de M. Julien Aubert, je vous propose de rectifier l'amendement pour prévoir que « *le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la possibilité technique, l'opportunité politique et le coût financier d'autoriser toute collectivité locale le souhaitant à constituer une entreprise locale de distribution au sens de l'article L. 111-54 du code de l'énergie.* »

**M. Denis Baupin.** Pourquoi ne pas évoquer le gain financier ? (*Sourires*)

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Ce serait une présentation quelque peu biaisée. Remplaçons plutôt le terme de « *coût financier* » par celui d'« *impact financier* ». (*Approbations*)

*La Commission adopte alors à l'unanimité l'amendement ainsi rectifié.*

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES A L'ÎLE-DE-FRANCE

#### Section 1

##### Achèvement de la carte intercommunale

##### Articles 10 et 11 (*Supprimés*)

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Le Sénat a supprimé une série d'articles du Titre II, il revient à la Commission de donner un avis sur le maintien ou non de cette suppression, puisqu'il était possible, par voie d'amendements, de rétablir le texte de ces articles ou d'en proposer une nouvelle version. Je peux comprendre que cette procédure paraisse perturbante à certains d'autant plus que les décisions du Sénat sur la métropole de Paris – que vous approuvez monsieur Yves Albarello, – sont fortes.

*La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression des articles 10 et 11.*

#### Section 2

##### Grand Paris Métropole

##### Article 12 (*Supprimé*)

*La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 12.*

#### Section 3

##### Logement en Île-de-France

##### Article 13 (*Supprimé*)

*La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 13.*

### **Article 13 bis (nouveau)**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 bis sans modification.*

### **Article additionnel après l'article 13 bis**

*La Commission examine l'amendement CD 34 rectifié du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement entend répondre à la préoccupation légitime exprimée par plusieurs élus de la région Île-de-France lors de leur audition s'agissant de la territorialisation de la politique foncière menée par le futur établissement public foncier unique que le projet de loi substitue aux établissements locaux existants. Il apporte de la souplesse en obligeant le Gouvernement à préciser par décret comment l'organisation du futur établissement permet d'assurer la territorialisation de ses activités.

**M. Jacques Kossowski.** Les établissements publics fonciers départementaux ont été créés pour soustraire les communes à la politique du logement que leur dictait l'établissement public foncier régional. Pour développer le logement, il est indispensable que les maires demeurent parties prenantes ; leur imposer une politique du logement qu'ils n'ont pas décidée est voué à l'échec. Il est souhaitable de regrouper les établissements publics fonciers existants dès lors que les maires conservent un pouvoir de décision.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Il conviendrait alors d'indiquer dans le texte que le maire conserve le pouvoir de décision dans sa commune. Ce n'est pas le cas. Il est seulement question d'unicité de l'établissement et de prise en compte de la diversité des situations locales. Vous devez clarifier ce point en inscrivant ou pas dans le texte que le dernier mot revient à la commune.

**M. Denis Baupin.** Nous sommes opposés à cet amendement dont les conséquences ne sont pas mesurées. Il semble qu'il y ait deux poids, deux mesures : en matière de transition énergétique, il convient de ne pas anticiper les conclusions du débat national tandis qu'en matière de logement, vous proposez des précisions, de nature réglementaire, sans attendre le projet de loi pourtant présenté en Conseil des ministres ce matin.

**M. le rapporteur pour avis.** Les précisions que vous souhaitez introduire, M. Jacques Alain Bénisti, relèvent du pouvoir réglementaire. En revanche, l'amendement encourage le Gouvernement à veiller, dans l'organisation de l'établissement public unique, à la territorialisation de l'action de ce dernier. Il répond ainsi aux craintes exprimées, avec pertinence, par les établissements fonciers existants, qui ne portent pas sur l'unicité de l'établissement mais sur la préservation du lien de proximité.

Je ne comprends pas la remarque de M. Denis Baupin puisque l'amendement apporte des précisions sur l'établissement foncier unique qui est créé par l'article 13 bis du projet de loi adopté par le Sénat.

**M. Alexis Bachelay.** Il n'est pas inutile, dans une région de 11,5 millions d'habitants, de prévoir l'ancrage territorial de l'établissement public foncier régional. Je ne sais pas s'il appartient à la loi de le préciser.

L'établissement public foncier régional existe déjà et son fonctionnement, qui repose sur la contractualisation avec les communes, est très satisfaisant – M. Yves Albarello ne me démentira pas puisque nous avons auditionné ensemble ses représentants dans le cadre de notre mission de contrôle sur le Grand Paris. Les craintes exprimées par M. Jacques Kossowski me semblent donc exagérées au regard de la réalité du travail de l'établissement et de la qualité des relations avec les communes, dont M. Yves Albarello pourra témoigner. En voulant préciser les choses, nous risquons de revenir en arrière alors que la substitution d'un établissement unique aux quatre établissements actuels est une simplification bienvenue.

**M. Yves Albarello.** Je confirme les propos de M. Alexis Bachelay et j'irais même plus loin : l'établissement public foncier Île-de-France devrait être compétent sur l'ensemble du territoire de la région, pour une plus grande cohérence de l'aménagement du territoire. Le projet d'intérêt national du Grand Paris Express suppose ainsi une maîtrise du foncier que seul l'établissement public peut assurer. En outre, il est vrai que les problèmes locaux peuvent déjà faire l'objet d'un contrat entre l'établissement et les communes. Je suis convaincu qu'un seul établissement public pour l'ensemble du territoire francilien permettrait une gestion plus performante.

**Mme Sylviane Alaux.** Je suis défavorable à cet amendement qui contredit la pratique dans la région dont je suis élue : au Pays basque, nous avons un établissement public foncier local qui fonctionne très bien et nous sommes contre un établissement unique qui regrouperait ce type de structures.

*La Commission **adopte** l'amendement CD 34 rectifié.*

#### **Section 4**

##### **Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France**

**Article 14 :** *Création d'un fonds de solidarité pour les départements franciliens*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 14 **sans modification.***

#### **Section 5**

##### **Coordination du syndicat des transports d'Île-de-France et de la société du Grand Paris**

**Article 15 :** *Extension des compétences du syndicat des transports d'Île-de-France aux questions de « mobilité durable »*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 15 **sans modification.***

**Article 16 :** *Cohérence des programmes d'investissement menés par le syndicat des transports d'Île-de-France et la Société du Grand Paris*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.*

**Article 17 :** *Coordination entre les actions de la Société du Grand Paris et le Syndicat des transports d'Île-de-France*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.*

## **Section 6**

### **Dispositions relatives au site de La Défense**

**Article 18 :** *Propriété et gestion de biens publics sur le site de La Défense*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.*

**Article 19 :** *Transfert de propriété et mise à disposition de biens publics sur le site de La Défense*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.*

## **Section 7**

### **Dispositions relatives à l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay**

*(Division et intitulé nouveaux)*

**Article 19 bis** *(nouveau)*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis sans modification.*

CHAPITRE II

**LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES A LA MÉTROPOLE DE LYON**

**Article 20** : *Statut particulier de la Métropole de Lyon*

*La Commission examine l'amendement CD 46 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Cet amendement précise, dans le cas de la métropole de Lyon, que le plan climat énergie territorial (PCET) doit être suffisamment ambitieux pour contribuer au respect par la France de ses engagements en matière de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique, pris notamment dans le cadre du « paquet » européen climat-énergie.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement me paraît superflu car les PCET sont nécessairement cohérents avec les objectifs nationaux en matière d'énergie et de climat. Si vous souhaitez néanmoins l'écrire, je n'y suis pas opposé.

*La Commission adopte l'amendement, le groupe UMP votant contre.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 40 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Cet amendement vise à autoriser la création d'opérateurs locaux de distribution d'énergie, sur laquelle la Commission a sollicité un rapport par le biais d'un précédent amendement. Nous pensons qu'il est temps d'agir. S'en tenir au *statu quo* dans ce domaine revient à maintenir la dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis d'opérateurs nationaux, concessionnaires obligés qui, non seulement ne leur versent pas de redevance, mais leur prélèvent de l'argent – certes au titre de la péréquation, mais sans jamais rendre de comptes. Dès lors que les collectivités sont propriétaires des réseaux et responsables de la politique de distribution d'énergie sur leur territoire, il convient de leur donner les moyens de l'assumer. L'amendement leur ouvre cette possibilité. Il permet également de mettre le droit français en conformité avec les règles européennes qui soumettent ce secteur à la concurrence.

**M. Bertrand Pancher.** Il faut prendre garde à ne pas remettre en cause le principe de péréquation. En autorisant les opérateurs locaux, nous savons que les redevances profiteront aux territoires les plus denses au détriment des autres qui revendiqueront à leur tour la perception de la redevance. J'invite à la prudence tout en reconnaissant l'importance du rôle des territoires en matière de politique énergétique.

**M. Denis Baupin.** Certains territoires disposent déjà de régies pour gérer la distribution d'énergie. Il ne s'agit donc pas de créer un système *ex nihilo* mais de donner la possibilité à d'autres territoires de se doter de structures du même type.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Un mécanisme de péréquation existe déjà aujourd'hui.

**M. le rapporteur pour avis.** Votre amendement pose la question de la révision de loi de 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz. Le projet de loi sur la décentralisation n'est pas nécessairement le texte propice pour le faire. Il me semble préférable de suivre la proposition du président de la Commission de demander un rapport au

Gouvernement sur la distribution d'énergie et de laisser le débat national sur la transition énergétique aller à son terme. La question que vous posez doit être examinée dans un cadre global et faire l'objet d'une étude préalable, dont nous avons validé le principe en adoptant l'amendement du président avant l'article 10.

Je suis donc défavorable à votre amendement, non pour des raisons de fond, mais d'opportunité.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous devons parvenir à une législation de droit commun pour toutes les collectivités en matière de distribution d'énergie. Or, votre amendement vise la seule ville de Lyon. Le rapport demandé au Gouvernement permettra d'avoir une vision globale du sujet.

*La Commission **rejette** l'amendement CD 40.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 ainsi **modifié**.*

**Article 21 :** *Régime législatif des communes de l'aire métropolitaine*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 21 **sans modification**.*

**Article 22 :** *Adaptation au CGI de la création de la Métropole de Lyon*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 22 **sans modification**.*

**Article 23 :** *Création de centres communaux d'action sociale mutualisés entre communes de la Métropole de Lyon*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 23 **sans modification**.*

**Article 24 :** *Élargissement de la compétence des archives départementales du Rhône aux archives de la Métropole de Lyon*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 24 **sans modification**.*

**Article 24 bis** (nouveau)

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 bis sans modification.*

**Article 25** : Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.*

**Article 26** : Prorogation du mandat des délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26 sans modification.*

**Article 27** : Emplois fonctionnels de la collectivité métropolitaine

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 sans modification.*

**Article 27 bis** (nouveau) : Création d'un conseil de développement par la Métropole de Lyon

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 bis sans modification.*

**Article 28** : Entrée en vigueur du régime de la Métropole de Lyon

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 sans modification.*

**Article 28 bis** (nouveau) : Dispositions transitoires pour l'élection des conseillers métropolitains en 2014 (Supprimé)

*La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 28 bis.*

**Article 28 ter (nouveau) :** *Maintien du mandat des conseillers communautaires élus en 2014 après la création de la Métropole de Lyon*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 ter sans modification.*

**Article 28 quater (nouveau) :** *Évaluation des charges et des ressources liées au transfert de compétences communales à la Métropole de Lyon - (Supprimé)*

*La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 28 quater sans modification.*

**Article 28 quinquies (nouveau) :** *Mise en place d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 quinquies sans modification.*

**Article 28 sexies (nouveau) :** *Possibilité pour les maires de s'opposer au transfert d'office de certains pouvoirs de police au président de la Métropole de Lyon*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 sexies sans modification.*

**Article 29 :** *Autorisation du gouvernement à fixer par voie d'ordonnance le régime budgétaire, comptable, fiscal et financier*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 29 sans modification.*

### **Après l'article 29**

*La Commission examine l'amendement CD 21 de M. Jean-Luc Moudenc.*

**M. Jean-Luc Moudenc.** Cet amendement renforce la simplification de l'organisation des collectivités territoriales à laquelle aspirent les citoyens. Je propose d'appliquer à Toulouse – comme j'aurais pu le faire pour l'ensemble des métropoles prévues par l'article 31 – le statut prévu pour la métropole de Lyon en vertu duquel les compétences métropolitaines et départementales sont regroupées.

**M. le rapporteur pour avis.** En proposant de transposer à Toulouse le schéma lyonnais, vous imposez de manière arbitraire un statut qui a fait l'objet localement d'une intense concertation et d'un consensus politique. À défaut d'une transposition qui me semble

inappropriée, je vous invite à mener une concertation afin d'aboutir à une simplification aussi forte que celle qui est proposée pour Lyon – la conférence territoriale de l'action publique pourrait d'ailleurs en être le lieu.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

### CHAPITRE III

#### **LES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES A LA MÉTROPOLE D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE**

##### **Article 30 A** *(nouveau)*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 A **sans modification**.*

##### **Article 30 B** *(nouveau)*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 B **sans modification**.*

##### **Article 30 : Dérogations au régime métropolitain de droit commun**

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** L'amendement CD 25 n'est pas défendu.

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 **sans modification**.*

### CHAPITRE IV

#### **LA MÉTROPOLE**

##### **Article 31 : Restructuration du régime métropolitain**

*La Commission examine l'amendement CD 8 de M. Philippe Bies.*

**M. Philippe Bies.** Cet amendement propose de confier aux métropoles le rôle de chef de file dans la gouvernance de la politique locale de l'habitat sur le territoire métropolitain. En effet, les métropoles exercent déjà de multiples compétences en matière de d'habitat et de logement ainsi que dans le cadre de la délégation des aides à la pierre. Elles ont démontré leur capacité à créer des dynamiques permettant d'améliorer la situation du logement sur leur territoire et de soutenir le secteur du bâtiment en crise. Elles exercent de fait un rôle de chef de file pour la coordination des politiques de l'habitat sur leur territoire – qu'il convient donc de reconnaître dans la loi.

**M. le rapporteur pour avis.** Je crains que votre amendement n'introduise de la confusion en ajoutant un nouvel échelon territorial susceptible de coordonner l'action des collectivités dans ce domaine, alors que l'article 3 du projet de loi définit déjà les collectivités territoriales chef de file et les compétences concernées. En outre, la notion de gouvernance de la politique de l'habitat mériterait d'être précisée sur le plan juridique. Je vous demande donc de retirer votre amendement afin d'approfondir la question.

**M. Philippe Bies.** Je retire l'amendement.

*L'amendement CD 8 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD 5 de M. Philippe Bies.*

**M. Philippe Bies.** Cet amendement vise à confier aux métropoles la gestion des espaces naturels d'intérêt métropolitain. Il ne s'agit pas de transférer la gestion de l'ensemble des espaces naturels mais ceux dont l'intérêt métropolitain a été reconnu par le conseil de la métropole. Je pense notamment aux forêts remarquables dont la gestion peut dépendre de plusieurs communes.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis favorable à cet amendement qui ne confère pas une compétence exclusive et ne prête pas à confusion comme le précédent, puisqu'il ne désigne pas la métropole comme chef de file.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD 11 de M. Philippe Plisson.*

**M. Philippe Plisson.** Cet amendement vise à supprimer la compétence accordée aux métropoles en matière d'organisation de la transition énergétique. D'une part, ce concept n'a, pour l'heure, aucun fondement juridique. D'autre part, la métropole est déjà dotée de la compétence d'élaboration et de mise en œuvre d'un PCET.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis favorable.

**M. Denis Baupin.** Je suis très défavorable à cet amendement. L'élaboration d'un plan et la mise en œuvre d'une politique sont deux choses très différentes. En retirant à la métropole la compétence en matière de transition énergétique, vous envoyez un signal très défavorable. Je suis très surpris par cet amendement qui constitue un recul et affaiblit la capacité des métropoles à mettre en œuvre une politique énergétique. Je ne comprends pas le sens de cet amendement soutenu par mes collègues de la majorité traditionnellement allants sur ces questions, et je leur suggère d'y réfléchir. Quant à l'argument de l'inconsistance juridique de la notion de transition énergétique, il pourrait s'appliquer à d'autres termes employés dans le projet de loi.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 47 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Cet amendement a le même objet qu'un précédent amendement relatif à la métropole de Lyon. Je suppose que le rapporteur y sera favorable. Il permet de fixer une même ambition aux PCET présentés par les métropoles sur l'ensemble du territoire.

**M. le rapporteur pour avis.** J'y suis donc favorable par cohérence.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CD 6 de M. Philippe Bies.*

**M. Philippe Bies.** Cet amendement propose, au nom de l'équilibre du territoire, de confier aux métropoles la compétence de soutien à l'agriculture périurbaine et durable sur le territoire métropolitain, complétant ainsi leur compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement des espaces. Il ne faut pas sous-estimer la présence de l'agriculture dans les agglomérations. L'agglomération de Strasbourg compte ainsi 200 exploitations agricoles ; dans l'agglomération lilloise, 3 000 emplois sont concernés et, dans le pays de Rennes, 34 000 vaches ! (*Sourires*)

**M. le rapporteur pour avis.** Le soutien à l'agriculture durable relève de la politique agricole commune. Votre amendement pose donc un problème d'articulation avec la compétence de gestion des fonds européens dont le transfert aux régions est prévu. De plus, il entre en contradiction avec la compétence départementale en matière de protection des espaces agricoles et naturels périurbains. En outre, les textes actuels permettent déjà aux métropoles de s'emparer de la compétence départementale dès lors que la volonté en est partagée par les deux collectivités. S'ils devaient être précisés, cela mériterait un travail plus approfondi. Je vous propose de retirer votre amendement.

**Mme Sophie Rohfritsch.** 90 % des 200 exploitants agricoles de l'agglomération strasbourgeoise sont situés dans des communes périphériques. Il est important de réfléchir à la concertation avec les communes dans la métropole. Le développement économique fait partie des compétences métropolitaines, on peut considérer que les agriculteurs sont des entrepreneurs qui peuvent être soutenus à ce titre.

**M. Jean-Yves Caullet.** Cet amendement prolonge notre débat précédent sur la coopération entre métropoles et hinterland qui doit permettre à chacun d'assumer ses fonctions, y compris en dehors de l'agglomération. Une métropole, même limitée, a nécessairement des rapports avec d'autres territoires, notamment agricoles.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Maintenez-vous cet amendement ?

**M. Philippe Bies.** Je retire mon amendement à la demande du rapporteur mais je reste convaincu que cette question doit être traitée différemment.

*L'amendement CD 6 est retiré.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD 15 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à limiter le transfert obligatoire de la compétence de gestion des réseaux de chaleur et de froid aux seuls équipements d'intérêt métropolitain, afin de laisser aux territoires urbains la souplesse indispensable pour répartir les responsabilités. Il existe en effet des petits réseaux de chaleur qui n'ont peut-être pas vocation à sortir du giron communal.

**M. le rapporteur pour avis.** Le transfert à la métropole de l'intégralité de la compétence relative aux réseaux de chaleur répond à l'objectif d'économies d'échelle et d'une gestion intégrée des réseaux, avec, éventuellement, un gestionnaire unique, qui permet d'obtenir des tarifs avantageux. Je ne comprends donc pas pourquoi vous refusez cette simplification. Avis défavorable.

**M. Bertrand Pancher.** Je comprends le souci de cohérence du rapporteur mais je ne partage pas son analyse. Quel peut être l'intérêt pour une commune de taille moyenne dotée d'un petit réseau de chaleur d'être intégrée dans un vaste réseau ? Je ne vois pas quelles économies d'échelle elle pourrait en tirer.

**M. Jacques Kossowski.** Il est vrai qu'il est plus facile pour un syndicat important d'envisager de recourir à de nouvelles énergies. La possibilité offerte par le projet de loi peut être intéressante pour aider des communes dotées de petits réseaux et dont les moyens sont limités, à changer de source d'énergie.

**M. Édouard Philippe.** Il existe nombre de petits réseaux – dont les coûts sont négociés lors de leur création – pour lesquels les économies d'échelle ne sont pas envisageables. Il est préférable de laisser aux communes la faculté de prendre l'initiative d'un rapprochement avec la métropole. Je soutiens l'amendement.

**Mme Sophie Rohfritsch.** Cet amendement s'inscrit dans la logique de notre rapport d'information sur la biomasse au service du développement durable qui plaidait pour une production locale de chaleur.

**M. le rapporteur pour avis.** Les communes ne sont pas dépossédées de leurs petits réseaux. En revanche, les réseaux nouveaux relèveront de la compétence de la métropole. Les avantages tarifaires tirés de l'intégration des petits réseaux ne doivent pas être sous-estimés. J'entends néanmoins les arguments développés et m'en remets à la sagesse de la Commission.

*La Commission adopte l'amendement CD 15.*

*Puis elle examine l'amendement CD 35 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le Sénat a privé les métropoles de la compétence de gestion des milieux aquatiques et l'a conférée aux communautés de communes, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération dans l'article 35 B. Il paraît peu cohérent de la confier à ces intercommunalités tout en la refusant aux métropoles : le présent amendement complète donc l'article 31 pour rétablir, dans les compétences de droit commun de celles-ci, la gestion des milieux aquatiques.

**M. Denis Baupin.** Je soutiens la position exprimée par le groupe écologiste au Sénat en faveur d'une compétence régionale dans ce domaine. Je constate une nouvelle fois que l'attribution des compétences est à géométrie variable. On refuse aux métropoles la compétence d'organisation de la transition énergétique mais on leur accorde la gestion des milieux aquatiques.

**M. le rapporteur pour avis.** Contrairement à la transition énergétique, la notion juridique de gestion des milieux aquatiques est établie. En outre, rien n'interdit de confier aux régions une fonction de chef de file sur ce sujet. Cette question sera peut-être abordée au cours de la navette. À ce stade, j'insiste sur la cohérence qui justifie cet amendement.

**M. Denis Baupin.** Je m'étonne que l'argument de la cohérence puisse valoir pour la gestion des milieux aquatiques et non pour la transition énergétique...

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CD 1 de Mme Sophie Rohfritsch.*

**Mme Sophie Rohfritsch.** L'amendement vise à transposer certaines dispositions applicables à la métropole lyonnaise en distinguant, pour les syndicats intercommunaux qui exercent déjà des compétences en matière de gestion de certains services publics, deux cas de figure : soit le syndicat regroupe les communes membres de la métropole, et celle-ci se substitue à lui ; soit le périmètre est différent, et la métropole peut entrer dans le syndicat, qui subsiste. Cela permettrait de préserver les syndicats qui fonctionnent de manière satisfaisante.

**M. le rapporteur pour avis.** Vous soulevez une question intéressante à rebours de la logique de rationalisation défendue par vos collègues. Rien n'interdit en l'état du droit à la métropole de se substituer aux communes au sein du syndicat qui fonctionne bien. Je suis donc défavorable à votre amendement en l'état mais favorable à l'approfondissement de la question.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 41 de M. Denis Baupin.*

**M. Denis Baupin.** Cet amendement reprend pour l'ensemble des métropoles l'amendement que j'ai défendu pour Lyon sur la création d'opérateurs pour la distribution d'énergie.

**M. le rapporteur pour avis.** Par cohérence, mon avis est défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD 19 et CD 20 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement CD 19 vise à encourager les accords entre le département et la métropole sur des politiques communes en matière de voirie et de transports scolaires. À défaut d'accord d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les compétences seraient transférées de plein droit à la métropole.

L'amendement CD 20 tend également à renforcer la cohérence des politiques publiques au sein des métropoles, en prévoyant un transfert automatique des voiries départementales à leur profit à compter de la même date en l'absence d'accord.

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis favorable à l'amendement CD 19, qui prévoit une discussion préalable et la recherche d'un accord, notamment en matière de transports scolaires, avant le transfert automatique des compétences. Je suis en revanche opposé à l'amendement CD 20 qui fait du 1<sup>er</sup> janvier 2017 une date couperet pour le transfert des voiries départementales, ce qui peut avoir notamment de lourdes conséquences pour les métropoles.

*L'amendement CD 20 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD 19.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD 9 de M. Philippe Bies.*

**M. Philippe Bies.** Cet amendement rappelle que le statut de ville siège des institutions européennes de Strasbourg lui est conféré par des traités et protocoles européens.

Au-delà de la reconnaissance des fonctions particulières exercées par Strasbourg et de l'inscription dans la loi du contrat triennal « Strasbourg, Capitale européenne » destiné à lui donner les moyens d'assurer celles-ci dans de bonnes conditions, il est utile de rappeler ces textes ainsi que les engagements pris par la France pour lui donner cette place particulière en France et en Europe.

**M. le rapporteur pour avis.** Vous en appelez à la hiérarchie des normes pour faire respecter le statut de capitale européenne de Strasbourg. Cet amendement a une portée strictement symbolique. J'y suis favorable à condition de le rectifier pour indiquer « *en application des traités et protocoles européens* ».

*La Commission adopte l'amendement CD 9 rectifié.*

*Puis elle examine l'amendement CD 16 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement fait partie d'une série d'amendements sur la gouvernance des conseils de développement. Afin de conforter la représentation de la société civile, il interdit aux élus de la métropole de siéger au sein du conseil de développement. Il arrive en effet que certains élus verrouillent le fonctionnement de ce conseil en y plaçant les élus de leur choix.

**M. Philippe Plisson.** Je soutiens cet amendement car la présence au sein du conseil de développement de professionnels de la politique qui monopolisent la parole dévoie cette instance. (*Exclamations*)

**M. le rapporteur pour avis.** Je suis favorable à cet amendement qui apporte une précision utile. J'émettrai en revanche un avis défavorable sur l'amendement CD 17 car le troisième projet de loi sur la décentralisation doit instituer un droit de pétition à destination des assemblées délibérantes. Cet amendement est en effet en retrait par rapport au droit existant, puisqu'aujourd'hui, un simple citoyen peut déjà saisir le conseil de développement. Votre amendement n'aurait d'intérêt que si la saisine par voie de pétition obligeait le conseil à traiter la question posée.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous en restons à l'examen de l'amendement CD 16.

**Mme Sylviane Alaux.** Vous pourriez vous inspirer de la pratique dans le Pays basque qui consiste pour le conseil des élus à désigner en son sein deux délégués auprès du conseil de développement. Je m'abstiendrai.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements CD 17 et CD 18 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Je réponds au rapporteur sur l'amendement CD 17. Je salue l'intention louable du Gouvernement sur le droit de pétition. Mon amendement est complémentaire en ce qu'il permet au conseil de développement d'être saisi et de délibérer. Par ailleurs, dans la même logique, l'amendement CD 18 prévoit que le rapport annuel du conseil de développement soit débattu par le conseil de la métropole.

Ces amendements font écho à la réforme de la Constitution qui a introduit la possibilité de saisir le Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition. Ils s'appuient en quelque sorte sur un parallélisme des formes afin de revivifier la démocratie.

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai déjà exprimé mon avis sur le CD 17. En revanche, l'amendement CD 18 est un amendement de bon sens, auquel je suis favorable.

**M. Alain Gest.** Je suis très perplexe devant ces propositions qui me semblent porter atteinte à la liberté des élus. Le conseil de la métropole doit conserver la liberté de fixer l'ordre du jour de ses débats. Il est de la responsabilité des élus soumis à la sanction du suffrage universel de décider de discuter des avis exprimés par le conseil de développement.

*La Commission rejette l'amendement CD 17 et adopte l'amendement CD 18.*

*Puis elle examine l'amendement CD 10 de M. Philippe Bies.*

**M. Philippe Bies.** Cet amendement précise que la composition du conseil de développement des métropoles est définie en cohérence avec les compétences de la métropole afin d'associer l'ensemble des acteurs concernés et de n'oublier personne.

**M. le rapporteur pour avis.** Il ne me paraît pas opportun de restreindre la composition du conseil de développement aux seules personnes dont les compétences correspondent à celles de la métropole. Ce conseil a vocation à s'ouvrir aux acteurs

économiques et sociaux. L'amendement introduit une rigidité supplémentaire et risque de priver le conseil d'une expertise plus large que le périmètre de la métropole. Avis défavorable.

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Retirez-vous cet amendement ?

**M. Philippe Bies.** Je le maintiens. La cohérence avec les compétences de la métropole ne signifie pas l'exclusivité.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD 24 de M. Jean-Luc Moudenc.*

**M. Jean-Luc Moudenc.** On constate une forte disparité entre les dotations d'intercommunalité perçues par les anciennes communautés urbaines et par les plus récentes, à savoir celles de Toulouse et de Nice. Cet amendement vise à harmoniser le montant des dotations et à mettre ainsi fin à une différence qui ne se justifie pas.

**M. le rapporteur pour avis.** Votre amendement soulève la question pertinente du montant des dotations d'intercommunalité, qui oscille entre 60 et 127 euros par habitant. Ces écarts sont une source d'injustice à laquelle il convient de remédier. Or vous choisissez de fixer la dotation à 80 euros – qui correspond à une moyenne – sans expertise approfondie. En outre, cette question devrait plutôt être débattue par la Commission des finances. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement CD 24.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 31 ainsi modifié.*

**Article 31 bis (nouveau) : Effectif des vice-présidents d'une métropole**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 31 bis sans modification.*

\*

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Je vous propose d'interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à 16 heures 15 cet après-midi.

\*

\* \*

### **Informations relatives à la commission**

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a procédé à la désignation de ses rapporteurs pour avis pour le projet de loi de finances pour 2014.

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Le bureau de la commission avait fixé à dix le nombre d'avis budgétaires pour l'examen du projet de loi de finances initial pour 2013. Je vous propose de maintenir ce nombre et de reconduire les rapporteurs pour avis pour le projet de loi de finances pour 2014 afin d'assurer un suivi.

Ont été désignés :

#### **Mission écologie, développement et aménagement durables**

- M. Rémi PAUVROS (SRC), pour les transports terrestres et fluviaux ;
- M. Jacques Alain BÉNISTI (UMP), pour les transports aériens ;
- M. Jean-Christophe FROMANTIN (UDI), pour les affaires maritimes ;
- M. Jacques KRABAL (RRDP), pour la protection de l'environnement et la prévention des risques ;
- Mme Geneviève GAILLARD (SRC), pour les paysages, l'eau et la biodiversité ;
- M. Denis BAUPIN (Groupe écologiste), pour la transition écologique ;
- M. Jean-Marie SERMIER (UMP), pour les politiques de développement durable.

#### **Mission politique des territoires**

- M. Alain CALMETTE (SRC), pour l'aménagement du territoire.

#### **Mission recherche et enseignement supérieur**

- M. Charles-Ange GINESY (UMP), pour la recherche dans les domaines de la gestion des milieux et des ressources ;
- M. Philippe PLISSON (SRC), pour la recherche dans les domaines du développement durable.



Puis, la Commission a désigné M. Philippe BIES, rapporteur pour avis sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (*n° 1179*).

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Je précise que la saisine pour avis de la commission portera principalement sur le titre IV et peut-être certains articles qui concernent l'efficacité énergétique des bâtiments et les certificats d'économie d'énergie. Notre commission examinera ce texte lors de sa séance du mercredi 17 juillet au matin.



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mercredi 26 juin 2013 à 9 h 45

*Présents.* – Mme Sylviane Alaux, M. Yves Albarello, M. Christian Assaf, M. Julien Aubert, M. Alexis Bachelay, M. Denis Baupin, Mme Catherine Beaubatie, M. Jacques Alain Bénisti, Mme Chantal Berthelot, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Jean-Louis Bricout, M. Vincent Burroni, M. Alain Calmette, M. Yann Capet, M. Patrice Carvalho, M. Jean-Yves Caillet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cottel, M. Stéphane Demilly, Mme Fanny Dombre Coste, M. David Douillet, Mme Françoise Dubois, M. Philippe Duron, Mme Sophie Errante, M. Yannick Favennec, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Laurent Furst, M. Claude de Ganay, M. Alain Gest, M. Michel Heinrich, M. Jacques Kossowski, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, M. Arnaud Leroy, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Olivier Marleix, M. Philippe Martin, M. Jean-Luc Moudenc, M. Philippe Noguès, M. Bertrand Pancher, M. Rémi Pavros, M. Edouard Philippe, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, Mme Marie-Line Reynaud, Mme Sophie Rohfritsch, M. Gilbert Sauvan, M. Jean-Marie Sermier, Mme Suzanne Tallard, M. Patrick Vignal

*Excusés.* – M. Serge Bardy, Mme Florence Delaunay, M. Olivier Falorni, Mme Geneviève Gaillard, M. Christian Jacob, M. Franck Marlin, M. Napole Polutélé, M. Martial Saddier, M. Gabriel Serville

*Assistait également à la réunion.* – M. Jean-David Ciot